

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Literaturverzeichnis .....	XXI
<b>A. Soziale Erhaltungssatzungen in der Praxis .....</b>	<b>1</b>
I. Begriffliche Klärung und Abgrenzung .....	1
1. Standortbestimmung innerhalb des BauGB .....	1
2. Systematische Einordnung .....	1
3. Milieuverständnis des Baurechts .....	2
4. Soziale Erhaltungssatzung oder soziale Erhaltungsverordnung – eine freie Wahl? .....	2
II. Städtebauliche Relevanz .....	3
1. Die soziale Erhaltungssatzung als Instrument des Städtebaurechts ...	3
2. Mieterschutz: Vom Reflex zum dominanten Ziel .....	3
3. Rückbesinnung auf das städtebauliche Element .....	5
a) Fokussierung auf städtebauliche Ziele .....	5
b) Das städtebauliche Anliegen beim Milieuschutz .....	6
c) Keine dauerhafte Lösung .....	6
d) Verfassungsrechtliche Aspekte .....	7
III. Verwendung der sozialen Erhaltungssatzung in der Praxis .....	7
1. Berlin .....	8
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungsverordnungen .....	8
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungsverordnungen in Berlin .....	12
c) Erfasste Einwohner .....	13
2. Hamburg .....	13
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungsverordnungen .....	13
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungsverordnungen in Hamburg: exekutiver Leitfadens .....	15
c) Erfasste Einwohner .....	15
3. München .....	15
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen .....	15
b) Maßgebliche Beschlüsse zu den sozialen Erhaltungssatzungen in München in jüngerer Zeit .....	17
c) Erfasste Einwohner .....	18
4. Frankfurt am Main .....	19
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen .....	19
b) Erfasste Einwohner .....	20
5. Stuttgart .....	20
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen .....	20
b) Erfasste Einwohner .....	21
6. Düsseldorf .....	21
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen .....	21
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungssatzung in Düsseldorf .....	21
c) Erfasste Einwohner .....	22

## *Inhaltsverzeichnis*

IV. Auswirkungen für Eigentümer und wirtschaftliche Akteure .....	22
1. Rechtliche Einbußen .....	22
2. Wirtschaftliche Belastungen und reduzierte Bestandsqualität .....	23
V. Konsequenzen für kommunale Gebietskörperschaften .....	24
1. Der Staat als Wirtschaftsakteur – die zweitbeste Lösung .....	24
2. Haushaltspolitische Konsequenzen .....	24
a) Berlin .....	25
b) Hamburg .....	25
c) München .....	25
<b>B. Aufstellung der sozialen Erhaltungssatzung .....</b>	<b>27</b>
I. Normative Grundlagen .....	27
1. Normativer Kernbestand .....	27
a) Steuerungskraft des § 172 BauGB .....	27
b) Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB .....	29
c) Ausnahmeregelungen nach § 174 BauGB .....	29
2. Historische Entwicklung .....	30
a) Die frühe Phase: 1976 und 1981 .....	30
b) Übergang ins BauGB .....	30
c) Wesentliche Änderungen durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 .....	31
d) Moderate gesetzliche Änderungen in den späteren Jahren .....	31
3. Normatives Umfeld und Abgrenzung .....	32
a) Gesetzliche Vorkaufsrechte .....	32
aa) Grundstruktur und rechtliche Qualität .....	32
bb) Praktische Relevanz für den sozialen Erhaltungsschutz .....	33
cc) Keine Anwendung bei Wohnungs- oder Teileigentum .....	33
dd) Wohl der Allgemeinheit und Ausschlussgrund des § 26 Nr. 4 BauGB .....	34
ee) Zeitliche Vorverlagerung des Vorkaufsrechts .....	36
ff) Wettbewerbsrechtliche Verbote .....	36
b) Enteignung .....	37
aa) Anwendungsbereich im Kontext der sozialen Erhaltungssatzung .....	37
bb) Milieuschützender Enteignungszweck .....	37
cc) Schwer zu erfüllendes Gemeinwohlerfordernis .....	37
dd) Ausnahmefälle .....	38
c) Privatrechtlicher Mieterschutz (§§ 577, 577a BGB) .....	38
aa) Vorkaufsrecht des Mieters .....	38
bb) Verlängerte Kündigungsfristen .....	39
d) Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten .....	39
aa) Lückenschluss im Baurecht zugunsten von Mietern .....	39
bb) Anwendungskollisionen .....	40
cc) Steuerungskraft des § 250 BauGB .....	40
dd) Genehmigungserteilung .....	42
e) Sanierungssatzung .....	43
f) Fremdenverkehrssatzung .....	43
II. Erhaltungsziel: Zusammensetzung der Wohnbevölkerung .....	43
1. Allgemeine Strukturen .....	43
a) Enumerativ begrenzte Ziele .....	43
b) Sozialpolitische Komponente als Nebenprodukt .....	44

## *Inhaltsverzeichnis*

c) Inhaltliche Anreicherung .....	44
d) Sonstige städtebauliche Belange .....	45
2. Der konkrete Schutzgegenstand .....	46
a) Zusammensetzung der Wohnbevölkerung .....	46
b) Erhaltung aus besonderen städtebaulichen Gründen .....	47
aa) Besondere städtebauliche Gründe .....	47
bb) Verdrängungspotenzial .....	48
cc) Prognosen und sich andeutende städtebauliche Fehlentwicklungen .....	49
dd) Konkret zu verhindernde städtebauliche Fehlentwicklungen .....	49
III. Festlegung des Erhaltungsgebiets .....	52
1. Untersuchung der betroffenen Gebiete .....	52
a) Gestaltungsmacht der Städte und Gemeinden .....	52
aa) Milieuschutz als kommunalpolitische Entscheidung .....	52
bb) Prüfprogramm der Gemeinde .....	53
b) Voruntersuchungen .....	53
aa) Relative Genauigkeit und Präzision .....	53
bb) Datenquellen .....	55
cc) Datenspektrum .....	56
c) Nachsorgepflichten .....	58
d) Vermeidung städtebaulicher Missstände .....	59
2. Abgrenzung und Bezeichnung der sozialen Erhaltungsgebiete .....	59
a) Grundlagen .....	59
b) Sorgfaltsmaßstab bei der räumlichen Differenzierung .....	60
c) Einfluss der Maßstabsbildung .....	61
3. Eindeutige Bestimmung des Erhaltungsziels .....	62
IV. Rechtsform .....	62
1. Formenvielfalt .....	62
2. Sonderregeln für Stadtstaaten .....	62
V. Aufstellungsverfahren .....	63
1. Kommunale Satzung .....	63
2. Festsetzungen in einem Bebauungsplan .....	64
3. Keine vertraglichen Bindungen .....	65
<b>C. Sicherung der sozialen Erhaltungssatzung .....</b>	<b>67</b>
I. Aufstellungsbeschluss und Antrag .....	67
1. Bedeutung des Aufstellungsbeschlusses .....	67
2. Ortsübliche Bekanntgabe .....	67
3. Hinreichende Konkretisierung .....	68
4. Antrag der Gemeinde .....	68
II. Zurückgestellte Vorhaben .....	69
1. Vorhabenbegriff .....	69
2. Unabhängigkeit vom Genehmigungserfordernis .....	70
III. Materielle Voraussetzungen .....	70
1. Autonome Prüfung der Genehmigungsbehörde .....	70
2. Wesentliche Erschwerung .....	70
a) Einzelfall .....	70
b) Ausschlussatbestände .....	71
c) Wirtschaftliche Unzumutbarkeit .....	71
3. Befürchten .....	72
IV. Rechtswirkungen .....	73

## *Inhaltsverzeichnis*

1. Auswirkungen auf das Vorhaben .....	73
2. Befristete Wirkung .....	73
3. Ergänzende Instrumente bei sozialen Erhaltungssatzungen in Bebauungsplänen .....	74
V. Verfassungsmäßigkeit .....	74
<b>D. Vollzug der sozialen Erhaltungssatzung .....</b>	<b>77</b>
I. Genehmigungsbedürftige Vorhaben .....	77
1. Vorüberlegungen .....	77
a) Verhältnis zu § 29 Abs. 1 BauGB .....	77
b) Eignung zur Schutzzweckbeeinträchtigung .....	78
c) Ordnungsrechtliche Durchsetzung .....	78
2. Rückbau .....	79
3. Änderung .....	79
4. Nutzungsänderung .....	80
5. Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum .....	81
a) Wohnungseigentum und Teileigentum .....	82
b) Begründung .....	82
c) Sonstiges .....	83
II. Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB .....	83
1. Ergänzung des § 172 BauGB .....	83
2. Zuständigkeit .....	84
3. Etappen des Genehmigungsverfahrens .....	85
a) Beteiligung und Information .....	85
aa) Erörterung .....	85
bb) Anhörung .....	85
cc) Information .....	86
dd) Kommunikation zwischen Gemeinde und Genehmigungsbehörde .....	86
b) Einvernehmen der Gemeinde .....	86
4. Kein Übernahmeanspruch .....	87
5. Denkmalschutz .....	87
III. Genehmigungsansprüche und Versagungsgründe .....	87
1. Allgemeine Gesichtspunkte .....	87
a) Zur rechtlichen Selbstständigkeit .....	87
b) Prüfungsmaßstab und Rechtswirkungen der Versagung .....	89
c) Ermessen und Nebenbestimmungen .....	89
d) Innere Systematik des § 172 Abs. 4 BauGB .....	90
2. Genehmigungsansprüche nach § 172 Abs. 4 S. 3 BauGB .....	91
a) Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards .....	91
aa) Städtebaulicher Zweck .....	91
bb) Ausstattungsstandard .....	91
cc) Einzelfälle .....	93
b) Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes oder der Energieeinsparverordnung .....	94
aa) Städtebaulicher und klimapolitischer Zweck .....	94
bb) Bauliche und anlagentechnische Mindestanforderungen .....	94
cc) Änderung .....	95
c) Genehmigungsansprüche zur Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum .....	95
aa) Nachlassgrundstücke .....	95
bb) Veräußerung an Familienangehörige .....	96

## Inhaltsverzeichnis

cc) Durch Vormerkung geschützte Ansprüche .....	96
dd) Keine Wohnraumnutzung .....	99
ee) Veräußerungsangebot an Mieter .....	100
3. Genehmigungsanspruch wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit nach § 172 Abs. 4 S. 2 BauGB .....	101
a) Grenze der Sozialbindung des Eigentums im Einzelfall .....	101
b) Nebenbestimmungen .....	102
4. Versagung nach § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB .....	102
a) Prüfungsgegenstand .....	103
b) Prüfungszeitpunkt .....	105
c) Details zu Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung .....	105
d) Details zur Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum .....	106
5. Anwendungspraxis in ausgewählten Städten .....	107
a) Berlin .....	107
aa) Allgemeine Feststellung .....	107
bb) Beispiel Bezirksamt Berlin Mitte .....	107
cc) Beispiel Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und Pankow ..	107
b) Hamburg .....	111
aa) Rückbau .....	111
bb) Änderung einer baulichen Anlage .....	112
cc) Nutzungsänderung .....	113
dd) Begründung von Wohnungseigentum .....	114
c) München .....	114
d) Frankfurt .....	115
aa) Bauliche Maßnahmen .....	115
bb) Begründung von Wohnungseigentum .....	116
e) Stuttgart .....	117
IV. Besondere Vorhaben nach § 174 BauGB .....	117
1. Privilegierte Vorhaben .....	117
2. Auswirkungen auf die soziale Erhaltungssatzung .....	119
a) Unterrichtungs- und Anzeigepflicht .....	119
b) Verlangen der Gemeinde .....	119
<b>E. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>121</b>
I. Gegenstand der Untersuchung .....	121
II. Beachtung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) .....	121
1. Schutzbereich des Art. 14 GG .....	122
a) Schutzbefähigte Rechtspositionen .....	122
b) Geschützte Aspekte .....	122
c) Träger des Grundrechts .....	123
2. Eingriffe in das Eigentum .....	123
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	123
a) Abstrakte Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung .....	124
b) Soziale Erhaltungssatzungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen .....	124
c) Gesetzesvorbehalt .....	125
d) Verhältnismäßigkeit .....	125
III. Beachtung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) .....	127
1. Grundlagen .....	127
2. Schutzbereich des Art. 12 GG .....	128

## *Inhaltsverzeichnis*

a) Beruf .....	128
b) Berufswahl und Berufsausübung .....	128
c) Geschützter Personenkreis .....	129
3. Eingriff in den Schutzbereich .....	129
a) Regelungen mit unmittelbarem Berufsbezug .....	129
b) Soziale Erhaltungssatzungen als sonstige Eingriffe mit berufsregelnder Tendenz .....	130
4. Rechtfertigung der Beeinträchtigung .....	132
a) Regelungsvorbehalt des Art. 12 GG .....	132
b) Verhältnismäßigkeit in Ausprägung der Drei-Stufen-Theorie ..	132
IV. Recht auf wirtschaftliche Betätigung als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) .....	133
1. Schutzbereich .....	133
2. Eingriff .....	134
3. Rechtfertigung .....	135
V. Recht auf Wohnung .....	136
<b>F. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen – die Kapitalverkehrsfreiheit</b> .....	139
I. Anwendungsbereich .....	139
II. Beschränkungen .....	141
III. Rechtfertigung der Beschränkung .....	142
<b>G. Rechtsschutz</b> .....	145
I. Statthafter Rechtsbehelf: Normenkontrolle .....	145
II. Antragsbefugnis .....	146
1. Dinglich Berechtigte und Bauherren .....	146
2. Nutzungsberechtigte .....	148
3. Kein Drittschutz .....	148
III. Prüfung der Begründetheit .....	149
1. Objektive Kontrolle und Prüfungsgegenstand des Gerichts .....	149
2. Prüfungstiefe .....	149
<b>H. Ausblick und gerechte Neuausrichtung</b> .....	151
Sachverzeichnis .....	153